盘锦市殡葬管理条例（草案）

目 录

第一章 总 则

第二章 殡葬设施管理

第三章 殡葬服务管理

第四章 丧事活动管理

第五章 法律责任

第六章 附 则

第一章 总 则

第一条【立法目的】为了加强殡葬管理，推进殡葬改革，保护和节约土地资源，促进社会主义精神文明和生态文明建设，根据有关法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条【适用范围】本市行政区域内的殡葬活动及其管理，适用本条例。

尊重少数民族的殡葬习俗；自愿改革殡葬习俗的，他人不得干涉。港澳台居民、华侨和外国人的殡葬活动及其管理，国家和省另有规定的从其规定。

第三条【规划经费】市、县（区）人民政府应当加强对殡葬工作的领导，将殡葬工作纳入国民经济和社会发展规划，建立健全与殡葬事业发展相适应的保障、协调和考核机制。

基本殡葬服务经费分级纳入财政预算管理。

第四条【体制机制】市、县（区）人民政府民政部门负责本行政区域内的殡葬管理工作。

发展改革、民族宗教、公安、财政、自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文旅广电、卫生健康、应急、市场监管、林湿、城市管理执法等部门，按照各自职责分工，共同做好殡葬管理工作。

镇人民政府和街道办事处配合民政部门做好本辖区内的殡葬管理工作。

机关、团体、企业、事业单位、基层群众自治组织和其他社会组织，应当配合人民政府民政部门在本单位或者本组织内开展殡葬改革、文明节俭办丧事和生命文化的宣传教育工作。

党员、干部应当带头文明节俭治丧，带头集中、节地生态安葬，带头绿色低碳祭扫，带头宣传倡导殡葬改革。

第五条【行业自律】殡葬行业组织应当协助人民政府民政部门做好有关殡葬管理工作，按照组织章程发挥协调和自律作用，引导合法活动、公平竞争和诚信经营。

第六条【死亡信息管理与信息化建设】县级以上人民政府应当加强人口死亡信息登记管理工作，建立部门之间人口死亡信息共享机制，推进殡葬信息管理服务平台建设。

第二章 殡葬设施管理

第七条【制定殡葬设施规划、推行节地生态安葬】市级人民政府民政部门根据本行政区域内的国土空间规划和殡葬需要，按照有利于殡葬改革、方便群众的原则，制定殡葬设施的建设数量及布局规划，报市级人民政府审批。

市、县（区）人民政府应当加强节地生态安葬设施建设，强化安葬设施的生态功能，推行节地生态安葬方式。

第八条【推进公益性公墓建设】按照惠民公益、因地制宜的原则，以县（区）人民政府为主体，由镇人民政府和街道办事处统筹推进公益性公墓建设，保障公益性公墓建设的土地和资金投入。

市、县（区）人民政府民政部门应当会同财政、自然资源、农业农村和林湿等有关部门，编制本行政区域公益性公墓建设规划，经本级人民政府批准，并报上一级人民政府民政部门备案。

第九条【公益性公墓定价】公益性公墓墓位定价按照非营利兼顾城乡居民承受能力的原则，镇级以上公益性公墓墓位价格实行政府统一定价，具体标准由县或者市级人民政府发展改革部门会同民政部门核定后向社会公布；村级公益性公墓墓位价格由村民会议或者村民代表会议确定后向社会公布。所收取的费用用于公墓建设、维护和管理。

第十条【殡葬设施管理】公益性公墓建设不得引入营利性社会资本，鼓励社会力量捐资、捐建。禁止将公益性公墓擅自变更为经营性公墓。殡仪馆的建设、经营、管理，应当保持国有属性。

禁止转让、出租、炒买炒卖墓位或者格位。

第十一条【公墓管理维护费用收取和使用】经营性公墓的经营单位应当提取墓位销售总额百分之二十的资金，作为公墓管理维护费用，单立账户，专项用于墓位和骨灰存放格位的日常维修与保养，不得挪作他用。公墓管理维护费用的提取和使用，由市级人民政府民政部门制定监督管理办法并对其进行监督。

公墓经营单位一次性收取公墓管理维护费用周期不超过二十年。在缴费期限届满前六个月内，公墓经营单位以书面方式告知用户，用户需要保留墓位的，应当办理续用手续。逾期三个月不办理，且没有合同约定的，由公墓经营单位按照节地生态安葬方式处理。

第十二条【公墓外坟墓迁移】不得在公墓以外的地方建造坟墓。

县（区）人民政府应当对本行政区域内尚未迁移的坟墓加强管理，确定坟墓管理单位，明确管理责任，制定规划逐步迁移，或者就地深埋，不留坟头。受国家保护的具有历史、艺术、科学价值的坟墓除外。

第十三条【建设迁坟】因建设需要迁移坟墓的，建设单位应当按照相关法律、法规和公平公正原则制定迁移补偿方案，承担迁移补偿费用，并按照下列方式处理：

（一）有联系人的，直接通知相关联系人；无联系人的，在本市主要媒体和坟墓所在地发布、张贴迁坟公告，通知相关联系人在六十日内认领，选定迁移补偿方式，办理迁移手续；

（二）公告期限届满无人认领的，由建设单位绘图、摄影摄像、建档立册后起葬，土葬遗体予以火化，并与殡仪馆、公墓、骨灰堂等殡葬服务单位签订协议，将骨灰和档案交其保管。

第三章 殡葬服务管理

第十四条【制定突发事件遗体处理应急预案】县级以上人民政府应当制定当地公共突发事件遗体处理应急预案，在应对公共突发事件过程中，可以根据应急预案处理遗体。

第十五条【惠民殡葬、阳光殡葬制度和基本殡葬服务定价】县级以上人民政府民政部门应当建立和完善惠民殡葬制度，免除困难群体、人体器官捐献者等逝者的基本殡葬服务费用，扩大基本殡葬服务项目范围。

殡葬服务单位应当积极推行阳光殡葬，推广文明丧俗礼仪，制定完善服务规范、操作规程，在服务场所显著位置将服务项目、流程、收费依据、标准、惠民政策和举报电话等内容进行公示，不得捆绑、强迫、误导、变相消费。

殡葬服务收费和经营殡葬用品应当明码标价，由人民政府市场监管部门予以监督。

基本殡葬服务项目由同级人民政府定价。

第十六条【从事殡葬行业规定】单位和个人可以依法成立殡仪服务机构，从事殡仪服务活动。殡仪服务机构不得非法从事遗体接运、暂存、火化和骨灰寄存等基本殡葬服务。

单位或者个人制造和销售殡葬设备、殡葬用品，应当在定点设置的规划和布局区域内，并依法到人民政府市场监管部门登记注册，领取营业执照。

禁止制造、销售封建迷信殡葬用品和超标棺木。

第十七条【医疗卫生机构和殡葬从业人员服务规范】公民在医疗卫生机构死亡的，医疗卫生机构应当及时联系殡仪馆，协助遗属、有关人员安排遗体接运事宜。

禁止在医疗卫生机构内销售殡葬用品和开展有偿殡仪服务活动。

殡葬从业人员应当遵守操作规程和职业道德，实行规范、文明服务，不得利用工作之便收受、索取财物和出售死亡信息。

第四章 丧事活动管理

第十八条【遗体接运、外运、处置规定】遗体应当由殡仪馆接运、暂存，其他单位和个人不得非法从事遗体接运、暂存服务。

殡仪馆应当做好涉及案件遗体的保密工作，加强对遗体完整性的保护。

凡在本市行政区域内死亡的人员，遗体均应当由殡仪馆接运，在本地殡仪馆火化，禁止土葬，国家另有规定的除外。鼓励公民捐献遗体供科研、教学使用。

遗体因特殊原因需要运出本市的，丧事承办人应当持本人有效身份证件、逝者身份证明、相关死亡证明和目的地市级人民政府民政部门同意接收遗体证明，向市级人民政府民政部门提出申请。经市级人民政府民政部门批准并出具证明后，由殡仪馆专用车辆运送，费用由丧事承办人承担。需要出境或者入境运输遗体、骸骨的，按照国家有关规定执行。

确需通过民航、铁路运送的，由市级人民政府民政部门指定的殡仪馆按国家有关规定办理。

运送遗体的殡仪车辆，应当符合国家规定的技术标准并喷涂专用标识，由殡仪馆统一调度管理，由专业人员按照规定程序操作。

第十九条【丧事承办人确定】逝者有遗属的，遗属是其丧事承办人；没有遗属的，其遗赠抚养人、供养机构、生前所在单位或者临终居住地的村（居）民委员会是其丧事承办人。

按照前款规定无法确定丧事承办人的，遗体由县级以上人民政府民政部门按照有关规定处理。

第二十条【遗体火化程序】丧事承办人办理遗体火化手续，应当提交有效身份证件并提供下列证明：

（一）正常死亡的，凭国务院卫生行政部门规定的医疗机构出具的死亡医学证明；

（二）非正常死亡的（含无人认领遗体），凭公安机关出具的死亡证明。

殡仪馆火化遗体前，应当查验逝者的死亡证明、身份证或者户口本、丧事承办人的有效身份证件，与丧事承办人共同对遗体进行查验确认。

医疗机构、公安机关、司法部门以及民政部门办理火化手续的，应当指派工作人员作为丧事承办人，按照本条第一款的规定办理火化事宜。

殡仪馆应当按照有关规定妥善保管遗体火化档案，配合公安机关和卫生健康部门做好死亡人口统计工作。

遗体火化后，殡仪馆应当出具火化证明。

第二十一条【无名尸和因传染病死亡遗体处置】遗体应当自运至殡仪馆后七日内火化，腐烂遗体立即火化。因检验、鉴定等原因确需延期火化的，丧事承办人应当到殡仪馆办理延期火化手续，其费用由丧事承办人承担。

丧事承办人不办理遗体火化手续的、无法联系到丧事承办人的、遗体身份不明的，由医疗卫生机构或者公安机关出具死亡证明后，对丧事承办人不办理遗体火化手续的，殡仪馆、相关部门应当书面通知丧事承办人限期办理；对无法联系到丧事承办人和遗体身份不明的，殡仪馆、相关部门应当在本市主要媒体公告六十日，公告期限届满仍不办理或者无人认领的，经公安机关基因取样保存后，将遗体火化，骨灰寄存在殡仪馆。

患有传染性疾病死亡人员的遗体，按照《中华人民共和国传染病防治法》等法律、法规的规定处理。

无人认领的遗体接运、火化等基本费用由殡仪馆所属同级人民政府承担。

第二十二条【骨灰处置规定】遗体火化后，骨灰应当在殡仪馆、公墓、骨灰堂内寄存或者安葬。丧事承办人办理骨灰寄存或者安葬手续应当实名，提供本人有效身份证件、逝者火化证明等材料。在本市行政区域内安葬的骨灰，领取时需持公墓安葬协议书和购墓发票或者县级以上人民政府民政部门开具的海葬等相关证明。倡导采用节地生态安葬方式处理骨灰。

无人认领的骨灰在殡仪馆、公墓、骨灰堂存放超过两年的，存放单位应当在本市主要媒体公告六十日，公告期限届满无人认领的，按照节地生态安葬方式安葬，并将安葬情况存档。国家、省对骨灰寄存时间规定长于两年的，按照相关规定办理。

第二十三条【文明祭祀】鼓励和倡导文明、绿色祭祀，合理设置祭祀区域，推广网上祭祀、集体共祭、敬献鲜花、植树绿化、家庭追思会等文明低碳祭祀方式。

第二十四条【违法丧事祭祀活动】办理丧事和从事祭祀活动应当遵守法律、法规和社会公德，不得有下列行为：

（一）在城区殡仪场所外搭设灵棚；

（二）高音播放或者吹奏哀乐妨碍他人正常工作和生活；

（三）燃放鞭炮、炮车鸣放电子礼炮；

（四）抛撒纸钱；

（五）使用封建迷信殡葬用品和绢花、塑料花；

（六）焚烧一次性花圈。

办理丧事需要举行宗教仪式的，应当遵守国家有关宗教事务管理的规定。

第五章 法律责任

第二十五条【其他违法违规行为】违反本条例规定的行为，法律、法规已有处罚规定的，从其规定。

第二十六条【公益性公墓、殡葬服务和殡葬用品不按规定定价、不明码标价】违反本条例第九条、第十五条第二款、第三款、第四款规定，由市场监管部门按照有关法律、法规予以处罚。

第二十七条【擅自变更殡葬设施属性】违反本条例第十条第一款规定，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正，没收违法所得，并处违法所得三倍罚款。

第二十八条【违法租售墓位格位】违反本条例第十条第二款规定，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正，没收违法所得，并按每一墓位或者格位处三万元罚款。

第二十九条【散埋乱葬、土葬违法】违反本条例第十二条第一款、第十八条第三款规定，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正；拒不改正的，由县级以上自然资源、水利、林湿等主管部门按照土地管理、基本农田保护、河道管理、森林保护等法律、法规处罚。

第三十条【擅自成立殡仪服务机构、从事殡葬设备、殡葬用品制造销售】违反本条例第十六条第一款、第二款规定，由县级以上人民政府民政部门会同市场监管部门予以取缔，由市场监管部门按照有关法律、法规予以处罚。

第三十一条【制造销售封建迷信殡葬用品和超标棺木违法】违反本条例第十六条第三款规定，由县级以上人民政府民政部门会同市场监管、公安机关予以没收、销毁，民政部门可以并处两千元以上一万元以下罚款。

第三十二条【医疗卫生机构违法】违反本条例第十七条第二款规定，由县级以上人民政府卫生健康、民政部门责令限期改正，给予警告；有违法所得的，没收违法所得，可以并处两千元以上两万元以下罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十三条【殡葬从业人员违法】违反本条例第十七条第三款规定，由县级以上人民政府民政部门责令退赔，并由其所在单位或者上级主管部门依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十四条【擅自接运、暂存遗体】违反本条例第十八条第一款规定，由县级以上人民政府民政部门会同公安机关予以取缔，遗体交由殡仪馆妥善处理，并由同级人民政府民政部门对违法个人处两千元罚款，对违法单位处一万元罚款。

第三十五条【丧事祭祀活动违法】违反本条例第二十四条规定，按照下列规定处理：

（一）在城区殡仪场所外搭设灵棚、高音播放或者吹奏哀乐妨碍他人正常工作和生活以及抛撒纸钱的，由城市管理执法部门责令停止违法行为；拒不停止违法行为的，对相关物品予以没收、销毁；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；

（二）办理丧事燃放鞭炮、炮车鸣放电子礼炮的，由公安机关责令停止违法行为，予以没收、销毁；拒不改正的，依法给予治安管理处罚；

（三）使用封建迷信殡葬用品、绢花、塑料花或者焚烧一次性花圈的，由县级以上人民政府民政部门责令停止违法行为；拒不改正的，予以没收、销毁，可以并处五百元以上一千元以下罚款。

第六章 附 则

第三十六条【术语定义】本条例所指殡葬设施包括殡仪馆、公墓、骨灰堂、殡仪服务站等。

公墓分为经营性公墓和公益性公墓，公益性公墓包括城市公益性公墓和农村公益性公墓。经营性公墓是指以营利为目的，为居民提供安葬服务的设施。城市公益性公墓是指不以营利为目的，由同级人民政府民政部门直接建设管理，为城镇居民提供安葬服务的设施。农村公益性公墓是指不以营利为目的，由县级人民政府民政部门、镇人民政府组织建设，由镇人民政府、村民委员会统一管理，为本镇、村居民提供安葬服务的设施。

第三十七条【术语定义】本条例所指节地生态安葬是指以节约资源、保护环境为价值导向，以不占或者少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料为基本原则，在殡葬服务单位指定区域内安葬骨灰，安葬方式包括骨灰海葬、撒散、深埋、树葬、花坛葬、草坪葬、壁葬、塔葬、格位安放等。

第三十八条【术语定义】本条例所指封建迷信殡葬用品，是指殡葬活动中使用各种材质制作的冥币、摇钱树、银行卡等“金钱”类，牛、马、轿车、船、飞机、驾驶证、行驶证、地图等“交通工具”类，人、房子、电器、家具等“生活”类及其他带有明显封建迷信性质的殡葬用品。

第三十九条【超标棺木】本条例所指超标棺木是指长宽高大于0.8米 × 0.4米× 0.36米的棺木制品。

第四十条【施行日期】本条例自XXXX年XX月XX日起施行。

关于《盘锦市殡葬管理条例

（草案）》的起草说明

一、立法目的

加强殡葬管理、深化殡葬改革，革除丧葬陋俗，树立文明、绿色丧葬新风，推进节地生态安葬政策，切实保障人民群众的基本殡葬权益，充分发挥殡葬改革在城市文明建设中的重要作用。

二、立法必要性

（一）殡葬管理新形势的需要

近年来，革除丧葬陋习、推行节地生态安葬和公益性公墓建设成为殡葬改革新趋势。1997年国务院《殡葬管理条例》、1998年《辽宁省殡葬管理实施办法》和2001年《盘锦市殡葬管理实施办法》（以下简称《办法》）因出台时间早，对这些内容没有明确规定，不适应我市经济社会发展和殡葬改革的深入推进。

（二）殡葬管理依法行政的需要

现行殡葬管理上位法内容宏观，《办法》内容简单，缺乏有针对性的管理规范,不能有效解决殡葬管理存在的问题。殡葬管理涉及公安、自然资源、卫生健康、市场监管、林湿、城市管理执法等多个部门，《办法》赋予的职责不够清晰和完善，极大制约了殡葬管理工作的效果。

三、立法可行性及法律依据

（一）可行性

**一是从立法依据看。**国家、省高度重视殡葬工作，连续出台了多个推动殡葬改革的政策文件，提出加快建立健全法规政策保障体系，依法推进殡葬改革，加强殡葬执法主体、执法队伍、执法能力建设，为殡葬立法提供了政策依据和参考。

**二是从社会反响看。**我市推行殡葬改革取得了很好的社会效益，不仅改善了市容卫生环境，提升了城市的文明程度，而且极大减轻了百姓的治丧成本，赢得了广大市民的赞扬和肯定，为殡葬立法奠定了群众基础。

（二）法律法规等依据

1.《中华人民共和国传染病防治法》（2013年）；

2.《中华人民共和国价格法》（1997年）；

3.《中华人民共和国环境噪声污染防治法》（2018年）；

4.《中华人民共和国治安管理处罚法》（2012年）；

5.《中华人民共和国土地管理法》（2019年）；

6.《殡葬管理条例》（国务院令第225号，1997年）；

7.《殡葬管理条例》（修订草案征求意见稿，2018年）；

8.《无证无照经营查处办法》（国务院令第684号，2017年）；

9.《基本农田保护条例》（国务院令第257号，1998年）；

10.《中华人民共和国河道管理条例》（国务院令第676号，2017年）；

11.《中华人民共和国森林法实施条例》（国务院令第666号，2016年）；

12.《烟花爆竹安全管理条例》（国务院令第455号，2006年）；

13.《辽宁省殡葬管理实施办法》（辽宁省人民政府令第94号，1998年）；

14.《辽宁省公墓管理办法》（辽宁省人民政府令第296号，2015年）；

15.《昆明市殡葬管理条例》（2009年）；

16.《大连市殡葬管理条例》（2018年）；

17.《葫芦岛市殡葬管理条例》（2018年）；

18.《武汉市殡葬管理办法》（2010年）；

19.《天津市殡葬管理条例》（2018年）；

20.《上海市殡葬管理条例》（2015年）；

21.《贵阳市殡葬管理办法》（1999年）；

22.《盘锦市城市管理综合行政执法实施办法》（盘锦市人民政府令第31号，2007年）；

四、起草过程

（一）高度重视。2020年3月，经八届人大常委会第49次主任会议研究审定并经市委批准，将《盘锦市殡葬管理条例》确定为本年度立法制定项目。市民政局迅速成立立法工作专班，制定了《立法工作实施方案》，召开专题会议，集体研究讨论《条例（草案）》总体结构、具体条款、法律执行等相关问题，有序推进立法工作。市政府副市长贾洪琳两次就各部门殡葬管理职责分工召开座谈会。市司法局、市人大常委会及专门委员会多次听取立法情况汇报，指导起草工作。各级领导的高度重视，保障了立法工作的顺利开展。

（二）实践探索。《条例（草案）》起草采取开放积极、兼容并蓄的态度，注重开门立法、民主立法。市民政局多次组织殡仪馆、公墓、县区、镇、街道殡葬管理工作人员座谈会，广泛收集基层殡葬管理存在的实际问题和困难，又从殡葬领域重点问题专项整治行动和推进公益性公墓建设、治理散埋乱葬工作中收集素材。对这些问题进行梳理、汇总，形成了《条例（草案）》要解决的基本问题。

（三）调研学习。《条例（草案）》起草借鉴了《中华人民共和国治安管理处罚法》《中华人民共和国土地管理法》《殡葬管理条例》等14部法律法规、《辽宁省殡葬管理实施办法》《辽宁省公墓管理办法》等13部地方性行政规章和16个先进城市殡葬立法。因疫情影响，未能开展域外考察，通过电话、微信等方式，向葫芦岛、大连等殡葬管理立法先行城市调研学习，详细了解这些城市的立法程序、立法模式、立法经验，以及殡葬管理条例施行后的落实情况、运行情况与执法情况，为《条例（草案）》的起草推进奠定了坚实基础。

（四）广求意见。召开了35场征求意见座谈会，涵盖17个市直部门，机关干部、一线职工、县区殡葬管理工作人员、社区干部、民主党派、社会团体、经营殡葬用品企业代表、群众代表等289人参加座谈，梳理汇总意见建议172条。

（五）充分论证。就《条例（草案）》涉及的罚则和执法可行性等相关问题，与市发改委、民宗局、公安局、自然资源局、生态环境局、交通运输局、卫生健康委、应急局、市场监管局、营商局、林湿局、城市管理执法局等相关部门，多次以电话、召开座谈会的形式进行研究论证。广泛向全市各部门征求意见，先后收到15个部门的20条意见。市司法局、市人大社会委和法制（法工）委多次对《条例（草案）》进行指导，针对《条例（草案）》框架、体例、立法技术、专业技术等方面提出94条宝贵意见。聘请了民政部一零一研究所肖成龙教授、北京社会管理职业学院生命文化学院院长何剑锋教授、大连理工大学国栋书院邵慧峰副教授、中国殡葬协会殡仪委员会主任王宏阶、省民政厅社会事务处副处长卢振、盘锦市司法局副局长范雄、大连市民政局社会事务处处长王剑、辽宁省殡葬协会会长周游等8位全国殡葬管理和法律方面的专家，全程参与《条例（草案）》的起草和论证工作。各位专家站在全国殡葬发展和法律专业的高度，提出建设性意见95条。汤方栋市长在市政府八届第35次常务会议上，又提出4点重要意见。

在充分吸纳各方意见建议的基础上，经过反复研究论证、逐款逐项推敲、逐字逐句打磨，20余次集体研讨，50余次大小修改，形成了《条例（草案）》现稿。

五、立法拟解决的问题

（一）拟整治散埋乱葬行为，推进村级公益性公墓建设

**1.问题现状。**据统计，全市现有散埋乱葬坟墓总数121636盔，占地面积1987亩，浪费了大量土地资源，影响我市全国文明城市形象，阻碍了乡村振兴战略的进一步实施。目前，我市仅剩安葬墓位98400个，以7‰死亡率计算,每年新增死亡人口约0.9万人，20年新增骨灰安置墓位总量18万盔。从长远计，公墓的待安葬总量难以满足全市群众的安葬需求和解决乱埋乱葬的需要。因此，加快推进村级公益性公墓建设迫在眉睫。

**2.主要措施。**在第三条第一款、第二款为殡葬事业的发展提供制度和资金保障。

在第四条第三款规定“镇人民政府和街道办事处配合民政部门做好本辖区内的殡葬管理工作。”只有从基层源头抓起，才能有效遏制散埋乱葬行为。

在第六条规定加强死亡信息管理、推进殡葬信息管理服务平台建设，为精准掌握死亡人口数量，跟踪骨灰去向提供信息保障。

在第七条第一款为殡葬设施建设提供制度保障。

在第八条明确规定了以县（区）人民政府为主体、镇人民政府和街道办事处统筹推进公益性公墓建设。市、县（区）民政部门编制公益性公墓建设规划。

在第十二条明确不得在公墓以外的地方建造坟墓，县（区）人民政府应当控制散葬坟墓增量，逐步消化存量。

在第十八条第三款规定“禁止土葬”，旨在控制散埋乱葬行为，减少对土地资源的浪费。

在第二十二条第一款明确骨灰跟踪规定，借鉴外省的成功经验，这是控制散埋乱葬的有效手段。

罚则第二十九条规定了在公墓以外建坟、土葬的处罚。

**3.预期效果**。农村群众的丧葬需求得到有效保障，不再出现散埋乱葬行为。现有散坟逐步迁移，新增骨灰全部进入公墓内集中安葬。

（二）拟规范丧葬陋习，推进文明绿色、节地生态殡葬新风

**1.问题现状。**据统计，我市每年火化遗体近万具，受丧葬陋习影响，平均每户要购买1500元的封建迷信殡葬用品，仅此一项，百姓一年就要损失近1500万元。此外，“头七”、“三七”、“五七”、“七七”、“百日”、“周年”等日子，还要购买烧纸和“金银元宝”等，人均消费多达1500-2000元，每年3000余万元的百姓收入就白白烧掉了。这不仅提高了百姓的治丧成本，浪费了大量资源，而且污染环境，带来严重的火灾隐患。个别殡葬从业人员受利益驱使，诱导百姓购买封建迷信殡葬用品。某些医护人员与黑司仪和花圈店串通，向他们出售死亡信息，价格高达500-2000元不等。

**2.主要措施。**在第十六条第二款、第三款加强对制造销售殡葬用品的单位和个人的监管，从源头遏制封建迷信殡葬用品和超标棺木的制造、销售。

在第五条和第十七条第二款、第三款，加强对殡葬行业组织、医疗卫生机构和殡葬从业人员的管理，整治出售死亡信息和诱导百姓购买封建迷信殡葬用品的行为，截断封建迷信殡葬用品的传播途径，减少百姓治丧成本。

在第二十四条明确违法丧事和祭祀活动内容。

罚则第三十条规定了单位或者个人未依法注册，擅自成立殡仪服务机构、从事殡仪服务和殡葬设备、殡葬用品制造销售的处罚。

罚则第三十一条规定了制造销售冥币、纸扎实物等封建迷信殡葬用品和超标棺木的处罚。

罚则第三十二条规定了医疗卫生机构违反殡葬管理规定的处罚。

罚则第三十三条规定了殡葬从业人员利用工作之便收受、索取财物、出售死亡信息的处罚。

罚则第三十五条明确了违法丧事和祭祀活动处罚。

在第七条第二款推行节地生态安葬政策。

在第二十三条引导文明、绿色祭祀方式。

**3.预期效果**。整治殡葬市场乱象，规范殡葬服务从业人员行为，改善百姓治丧环境，革除丧葬陋习，引导绿色、文明殡葬发展理念，促进我市殡葬事业健康发展。

（三）拟整治非法运尸行为

**1.问题现状。**目前，全市存在非法运尸行为，干扰殡葬市场秩序，坑害百姓，给社会治理带来严重安全隐患。

**2.主要措施。**在第十六条第一款加强对殡仪服务机构从事殡仪服务活动的管理。

在第十八条明确遗体接运、外运和处置事宜。

罚则第三十四条规定了非法从事遗体接运、暂存服务的处罚。

**3.预期效果**。规范全市遗体接运，遏止非法运尸行为。

（四）拟规范殡葬设施管理

**1.问题现状。**目前，我市公益性公墓定价、公墓管理维护费用的收取和使用没有明确的规定，不利于对殡葬设施的管理。

**2.主要措施。**在第九条规定了公益性公墓定价标准。

在第十条第一款对殡葬设施属性做了限制规定。

在第十一条规范了公墓管理维护费用的收取和使用。

罚则第二十六条规定了公益性公墓、殡葬服务和殡葬用品不按规定定价、不明码标价的处罚。

罚则第二十七条规定了擅自变更殡葬设施属性的处罚。

罚则第二十八条规定了违法租售、转让墓位或者格位的处罚。

**3.预期效果**。全市殡葬设施管理规范、有序，为百姓提供优质服务。

（五）拟规范火化程序

**1.问题现状。**目前，我市对无名尸的处理没有明确的规定，且火化程序细节需要进一步明确。

**2.主要措施。**在第十九条明确了丧事承办人的确定。

在第二十条、第二十一条细化了遗体火化程序各个环节的要求，明确了无名尸和因传染病死亡遗体处置规定。

第二十二条第二款明确无人认领骨灰的处置规定。

**3.预期效果**。加强对殡仪馆的管理，使之提供更加规范、优质的服务。

（六）拟规范建设迁坟程序

**1.问题现状。**目前，我市对建设迁坟程序没有明确规定，不利于社会稳定和发展。

**2.主要措施。**在第十三条明确了建设迁坟程序。

**3.预期效果**。建设迁坟得到有效规范，即保障百姓的利益，也利于城市的发展。

（七）拟规范各部门、机构等殡葬管理工作职责

**1.问题现状。**目前，我市各部门、机构等殡葬管理职责不够清晰和完善，制约了殡葬管理的效果。

**2.主要措施。**在第四条明确了各级政府、各部门、机构、组织、党员干部等殡葬管理职责。

在第五章明确各部门对违法殡葬行为的管理职责和处罚。

**3.预期效果**。各部门间构建有效的联动执法机制，殡葬单位和相关组织形成合力，不断推进我市殡葬事业发展。

（八）拟规范封建迷信殡葬用品和棺木的范围

**1.问题现状。**目前，我市对封建迷信殡葬用品没有明确的界定，导致执法时无法可依，容易造成差别执法。棺木尺寸不明确，一些骨灰装棺埋葬，为散埋乱葬提供条件，严重浪费土地资源。

**2.主要措施。**在第三十八、三十九条明确了封建迷信殡葬用品范围和超标棺木标准。

**3.预期效果**。遏止封建迷信殡葬用品和超标棺木的使用。

六、对重点问题的说明

（一）《条例（草案）》起草的基本原则

《条例（草案）》从盘锦殡葬管理工作实际出发，力求短而精、目的明、行得通。立法过程遵循三个原则：一是不抵触原则，依照法定的权限和程序，不与宪法、法律、行政法规相抵触，维护国家法制的统一，对上位法已经明确规定的内容，一般不做重复性规定；二是易操作原则，广泛征求、认真梳理基层殡葬服务和管理机构在实际工作中的问题，逐项推敲解决，充分考虑和论证应处罚的行为，做到及时发现、有效制止、可调查取证、能严格执法；三是有特色原则，在广泛调研、充分征求基层意见的基础上，针对殡葬领域突出问题，探索符合我市实际的解决办法，注重针对性和可执行性。

（二）《条例（草案）》的基本框架

《条例（草案）》共有六章四十条。

第一章“总则”（第一条至第六条，共6条），主要确定了立法的目的、适用范围，规定了殡葬活动与管理的体制机制、殡葬工作财政保障。

第二章“殡葬设施管理”（第七条至十三条，共7条），主要明确了制定殡葬设施规划、推进公益性公墓建设、公益性公墓定价、殡葬设施管理、规范公墓管理维护费用的收取和使用、散埋乱葬治理和建设迁坟程序。

第三章“殡葬服务管理”（第十四条至十七条，共4条），主要明确了制定突发事件遗体处理应急预案，惠民殡葬、阳光殡葬制度，从事殡葬行业相关规定和医疗机构、殡葬从业人员服务规范。

第四章“丧事活动管理”（第十八条至二十四条，共7条），主要明确了遗体接运、外运、处置规定，丧事承办人确定，遗体火化程序，无名尸和因传染病死亡遗体处置，骨灰处置规定，文明祭祀和违法丧事祭祀活动内容。

第五章“法律责任”（第二十五条至三十五条，共11条），主要规定了对违反殡葬管理行为的法律处置。

第六章“附则”（第三十六条至四十条，共5条），明确了殡葬设施、节地生态安葬、封建迷信殡葬用品范围、超标棺木标准和本条例正式实施时间。

（三）《条例（草案）》的立法特色

**1.提出生命文化教育的理念。**第四条第四款提出“开展生命文化宣传教育工作。”传统殡葬服务只关注逝者，忽视了殡葬活动参与者的感受。现代殡葬服务应当具有“生命文化”的服务理念，关注“殓、殡、葬、祭”全过程，不仅服务逝者，更要让生者得到尊重，在服务中传承先进的殡葬文化和理念。

2.**建立死亡信息共享机制。**第六条要求“加强人口死亡信息登记管理工作，建立部门之间人口死亡信息共享机制，推进殡葬信息管理服务平台建设。”旨在为殡葬管理部门精准掌握死亡人口数量，跟踪骨灰去向，治理散埋乱葬问题提供信息保障。

**3.明确公益性公墓定价。**第九条参照上位法，结合我市工作实际，将公益性公墓定价标准细化为村级和镇级及以上，加强对公益性公墓价格的管理。

**4.明确殡葬设施属性。**第十条明确“公益性公墓建设不得引入营利性社会资本”，“禁止擅自将公益性公墓变更为经营性公墓”，保障公益性公墓的公益属性。“殡仪馆的建设、经营、管理，应当保持国有属性。”借鉴其他城市殡仪馆私有化带来的问题，明确殡仪馆国有属性。

**5.规范公墓管理维护费用收取和使用管理。**上位法对此未明确规定，容易导致公墓因没有维护资金年久失修、破败荒芜。结合我市实际，在第十一条明确公墓管理维护费用的收取标准、用途和监管主体。

**6.要求制定公共突发事件遗体处理应急预案。**借鉴此次疫情，在第十四条提出要制定公共突发事件遗体处理应急预案，明确应对重大灾难和疫情时如何处理遗体，有利于保障社会公共安全和维护社会稳定。

**7.明确医疗机构和殡葬从业人员服务规范。**第十七条明确禁止在医疗卫生机构内销售殡葬用品和开展有偿殡仪服务活动，禁止殡葬从业人员出售死亡信息。个别医护人员、黑司仪、花圈店串通，诱导丧属购买封建迷信殡葬用品、过度消费，形成利益链，这是殡葬市场乱象的根源。《条例（草案）》明确此类行为违法，并制定罚则严惩。

**8.配合公安机关做好涉案遗体保管。**采纳市公安局的反馈意见，在第十八条第二款增设涉案遗体保密和完整性保护条款。

**9.加大外运遗体管控力度。**第十八条第四款明确遗体外运只能由市级人民政府民政部门批准，加大对遗体外运的管控，旨在控制散埋乱葬行为。

**10.明确殡仪车辆的管理主体。**第十八条第六款明确殡仪车辆只能由殡仪馆统一调度管理，旨在整治我市非法运尸行为的灰色地带。

**11.明确封建迷信殡葬用品范围。**上位法对封建迷信殡葬用品界定不清，容易造成差别执法。市民政局通过充分调研，结合我市社会经济发展实际，在第三十八条明确冥币、纸扎实物为封建迷信殡葬用品。

**12.明确超标棺木标准。**在殡葬管理中发现，受丧葬旧俗影响，百姓喜欢选择棺木形状的骨灰容器。但也有一些丧属使用大型棺木装骨灰，这就必然导致散埋乱葬。因此不能不禁，但也不能一禁了之。所以，在第三十九条根据墓位尺寸设定了超标棺木的标准，允许棺木形状的骨灰容器存在，但禁止超过此标准的棺木制造、销售。

（四）《条例（草案）》涉及的配套规定

1.市级人民政府民政部门制定殡葬设施建设规划；

2.市、县（区）人民政府民政部门制定公益性公墓建设规划；

3.市级人民政府民政部门制定公墓管理维护费用监督管理办法；

4.县级以上人民政府制定公共突发事件遗体处理应急预案。